



## **La crisis nuclear con Corea del Norte tras las conversaciones de Pekín: ¿escalada, distensión o continuismo?**

Pablo Bustelo\*

**Tema:** La evolución de la crisis nuclear con Corea del Norte durante las últimas semanas, tras las conversaciones a seis bandas de finales de agosto, ha mostrado señales confusas y ambivalentes. Pyongyang ha hecho declaraciones contradictorias sobre si participará o no en nuevas conversaciones de este tipo y ha alternado amenazas cada vez más preocupantes con tomas de posición hasta cierto punto conciliadoras. Washington se mantiene firme en sus posiciones, pero con una aparente mayor flexibilidad que podría ser indicativa de un cambio de rumbo en su estrategia

**Resumen:** La confusión y la ambivalencia parecen ser los rasgos más destacados de la evolución de la crisis nuclear con Corea del Norte desde las conversaciones a seis bandas celebradas en Pekín a finales de agosto. Pyongyang alterna declaraciones cada vez más amenazadoras (ha llegado recientemente a anunciar una posible prueba nuclear) con gestos de distensión y ha mantenido posiciones ambivalentes sobre la continuidad del diálogo a seis. Por su parte, Washington continúa exigiendo, para empezar a negociar, un desmantelamiento del programa nuclear y se niega a contemplar siquiera un eventual pacto de no agresión con Corea del Norte, aunque, por vez primera, ha señalado que está estudiando ofrecerle algún tipo de garantía multilateral de seguridad. Así las cosas, cabe preguntarse si la crisis se mantiene en *stand-by*, si el conflicto se agrava o si se ha dado un salto cualitativo que podría indicar una evolución favorable.

**Análisis:** Las conversaciones de Pekín que se celebraron los días 27-29 de agosto fueron, como es bien sabido, las primeras que se produjeron en un marco “multilateral” (aunque sería mejor decir “plurilateral”) tras el inicio de la crisis nuclear en octubre del año pasado. En abril, Washington y Pyongyang se habían reunido, también en Pekín, de forma bilateral y sin alcanzar acuerdo alguno. En agosto, la presencia en las conversaciones de China, Corea del Sur, Japón y Rusia, junto con los dos principales protagonistas, pareció, en primera instancia, dar la razón a Washington, que había insistido desde el principio en la necesidad de ese formato. Sin embargo, tales conversaciones no han acercado posiciones, ya que Pyongyang insistió en obtener de EEUU un pacto de no agresión antes de emprender su desarme nuclear mientras que Washington exigió un desmantelamiento “completo, comprobable e irreversible” del programa nuclear como paso previo a cualquier negociación y descartó por completo un pacto de esa naturaleza. Por tanto, no hubo compromiso alguno, salvo el de reanudar más adelante las conversaciones a seis bandas. Algunas fuentes señalan que la segunda

---

\* Investigador Principal para el área de Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid

ronda de conversaciones a seis podría celebrarse en los próximos meses y quizá tan pronto como en diciembre.

Desde finales de agosto, los acontecimientos se han desarrollado en dos planos paralelos y opuestos: por un lado, escalada de amenazas por parte norcoreana y, por otro, una aparente distensión debida a algunos gestos conciliadores por parte de Pyongyang y a una aparentemente mayor flexibilidad estadounidense.

#### *La escalada*

Durante las conversaciones de Pekín, Pyongyang declaró que ya disponía de una “fuerza de disuasión nuclear”, esto es, que tenía armas nucleares. Además, amenazó veladamente con realizar una prueba nuclear. Apenas terminado el encuentro, señaló que consideraba “inútiles” nuevas conversaciones a seis bandas mientras EEUU mantuviera su “política hostil”.

A mediados de septiembre, reaccionó a los primeros ejercicios de la *Proliferation Security Initiative* (PSI), llevados a cabo en la costa australiana, diciendo que se trataba de una “provocación militar” y de una muestra de la intención de EEUU de llevar a cabo un “bloqueo internacional” del país. Como es sabido, la PSI, en la que participan 11 países (Alemania, Australia, España, EEUU, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Polonia, Portugal y Reino Unido), está encaminada a impedir el tráfico de armas de destrucción masiva, sus componentes o sus vehículos. En principio, permitiría la interceptación de barcos norcoreanos que transporten armas ilegales, drogas o moneda falsa y la confiscación de su carga. Conviene señalar que la PSI es muy controvertida: algunos analistas consideran que podría ser no sólo ineficaz, al menos en el caso de Corea del Norte, sino incluso de legalidad dudosa.

A principios de octubre, Corea del Norte informó que había terminado de reprocesar 8.000 barras de combustible y que estaba destinando el plutonio así obtenido a la fabricación de nuevas bombas nucleares. Washington reaccionó diciendo que era la tercera vez que los norcoreanos afirmaban que habían acabado de reprocesar las barras y que no podía confirmar si tal cosa era cierta.

A mediados de octubre, al término de las duodécimas conversaciones ministeriales intercoreanas, Seúl declaró que tenía la impresión de que Corea del Norte no deseaba continuar el diálogo multilateral. Además, Pyongyang señaló el 16 de octubre que estaba contemplando efectuar una prueba nuclear, con objeto de acabar con las especulaciones sobre si tiene o no realmente armamento nuclear.

#### *La distensión*

Sin embargo, las conversaciones de Pekín fueron, en cierta medida, positivas, puesto que los norcoreanos no se levantaron de la mesa antes de que concluyeran y aceptaron reanudar el diálogo a seis bandas en fechas próximas, aspectos ambos que no eran nada seguros. Además, EEUU aparentemente mostró, durante esas conversaciones, una mayor flexibilidad, al indicar, según algunas fuentes, que no pretendía amenazar o atacar a Corea del Norte ni propiciar un cambio de su régimen.

Durante el mes de septiembre, Corea del Norte reiteró en varias ocasiones que sus fuerzas de disuasión nuclear eran puramente defensivas y que pretendía resolver el conflicto con EEUU mediante un “diálogo pacífico”. A principios de octubre, aseguró que no tenía intención alguna de exportar armas o tecnología nucleares.

Finalmente, el tercer elemento de distensión, y el más importante, se produjo el 10 de octubre, cuando el Secretario de Estado Colin Powell dijo que EEUU estaba trabajando

en un eventual esquema multilateral de seguridad para Corea del Norte, que sería público y escrito, y que “daría [a Corea del Norte] unas garantías mayores que las que se le dieron durante la administración anterior, que eran fundamentalmente cartas y declaraciones”. Algunos analistas perciben incluso un cambio de actitud en la posición estadounidense, quizá más proclive ahora a un enfoque gradual de medidas recíprocas. No obstante, es seguramente demasiado pronto para asegurarlo y habrá que esperar probablemente a la nueva ronda de conversaciones, si es que se produce, para ver si Washington ofrece realmente algo nuevo.

#### *¿Continuismo o salto cualitativo?*

En tal contexto, resulta difícil saber si la crisis no hace sino perpetuarse o si, por el contrario, se ha registrado un cambio sustancial que podría presagiar una eventual salida.

Por una parte, EEUU sigue insistiendo en que exige un desmantelamiento del programa nuclear de procesamiento de plutonio (el de enriquecimiento de uranio parece estar paralizado o, como dijeron los norcoreanos en agosto, simplemente no existe) como condición previa a cualquier negociación y que se niega a contemplar incluso la posibilidad de un pacto bilateral de no agresión. El 7 de septiembre, Colin Powell declaró que Pyongyang debía primero renunciar a su programa de armamento nuclear antes de iniciar la negociación sobre la garantía de seguridad que pide a EEUU y que Washington estaba consultando con sus aliados qué tipo de garantía podrían ofrecer a Corea del Norte. El 19 de octubre, el presidente Bush dijo en Bangkok que descartaba por completo un tratado bilateral de no agresión. La justificación de tal política es que EEUU no quiere ceder al chantaje, que un pacto sería probablemente rechazado por el Congreso y, sobre todo, que Corea del Norte no es un negociador creíble a ojos de la Casa Blanca, que tiende además a pensar que el problema ya no es tanto el de las armas nucleares sino el de la existencia misma del régimen. Tal estrategia conduciría por tanto a unas eventuales sanciones a través del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o a otras formas de estrangulamiento del régimen. En cuanto a Pyongyang, continúa reclamando un pacto de no agresión a cambio del desarme nuclear. Los norcoreanos insisten en una negociación encaminada a aplicar medidas sincronizadas y paralelas según el principio de simultaneidad: una declaración de intenciones sobre la paralización del programa nuclear a cambio de garantías formales de seguridad; la readmisión de los inspectores del OIEA a cambio de la reanudación de los envíos de petróleo y de la construcción de los reactores de agua ligera, que se paralizaron a finales del año pasado; y un desmantelamiento del programa nuclear a cambio de un tratado de no agresión, asistencia económica y reconocimiento diplomático.

Por otro lado, Washington ha empezado a contemplar la posibilidad de ofrecer algún tipo de garantía de seguridad, aunque no en forma de tratado o pacto de tipo bilateral, sino de manera más laxa y en un marco multilateral. Corea del Norte, tras declarar el septiembre que no acudiría a una nueva ronda de conversaciones multilaterales, señaló en octubre que deseaba mantener el diálogo, pero siempre que Japón no formase parte de las conversaciones, dada la insistencia de Tokio en incluir los temas de los secuestros y de los misiles en la negociación nuclear y a la vista del reforzamiento de su programa de defensa anti-misiles. Pyongyang declaró que “Japón no es más que un obstáculo para la resolución pacífica del problema nuclear entre Corea del Norte y EEUU”. En cualquier caso, tal exigencia contenía implícitamente la voluntad de continuar el diálogo, aunque fuese a cinco bandas.

#### *Los interrogantes y la falta de consenso*

Sea como sea, lo cierto es que subsisten interrogantes sobre las verdaderas intenciones de EEUU y Corea del Norte. A estas alturas, sigue todavía sin estar claro si Washington

quiere negociar, fomentar el colapso del régimen o simplemente esperar a que Pyongyang cruce la "línea roja" (por ejemplo, si se declara un Estado nuclear y hace una prueba o si empieza a exportar material o tecnología nucleares) y acabe, sin ir más lejos, por colmar la paciencia de China.

Parece que existen diferencias de enfoque dentro de la propia administración Bush entre quienes defienden una implicación pragmática encaminada a una negociación de amplio espectro y quienes optan por las sanciones y el estrangulamiento. Por ejemplo, John Bolton, subsecretario para control de armas y seguridad internacional, señaló, en un artículo publicado en el Wall Street Journal el 1 de agosto, que EEUU contempla tres vías para solucionar el problema norcoreano: la de las conversaciones multilaterales, la de las sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la de la PSI. Las sanciones y la PSI buscan en definitiva estrangular al régimen, con miras a provocar un golpe de estado que derroque a Kim Jong-Il o un colapso político o, al menos, a ejercer una presión suficiente para hacer que Corea del Norte capitule. Es más, algunas noticias indican que el Departamento de Defensa de EEUU ha elaborado un plan operativo (una nueva versión del OPLAN 5030), que incluye vuelos de reconocimiento más cercanos a la frontera, maniobras por sorpresa y otras medidas, encaminadas todas a "desestabilizar" al ejército norcoreano y que algunos críticos consideran "altamente provocadoras".

Tampoco está claro si las amenazas de Corea del Norte son creíbles o bien si se trata de simples tácticas para incrementar su capacidad negociadora. En otros términos, sigue sin saberse si Kim Jong-Il quiere dotarse a toda costa de un potencial nuclear o si lo que pretende es tener más bazas para obtener mayores concesiones de la comunidad internacional.

Lo que sí se sabe es que las diferencias entre, por un lado, EEUU, apoyado hasta cierto punto por Japón, y, por otro lado, China, Corea del Sur y Rusia siguen siendo importantes. El representante chino en las conversaciones de Pekín, Wang Yi, señaló el 1 de septiembre que la posición estadounidense era el principal obstáculo para solucionar la crisis. Corea del Sur y Rusia han mostrado su preferencia por la aplicación de medidas sincronizadas y paralelas. China y Rusia han vetado la discusión de sanciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

#### *¿Cómo progresar?*

Buena parte de los analistas occidentales, junto con los gobiernos chino y surcoreano, consideran que: (1) habría que abandonar cualquier pretensión de cambio de régimen en Pyongyang y concentrar los esfuerzos en conseguir el desmantelamiento de su programa nuclear; (2) para tal fin, sería necesario ofrecer a Corea del Norte garantías de seguridad, asistencia económica y reconocimiento político; y (3) resultaría preciso aplicar medidas sincronizadas y paralelas.

Por ejemplo, Charles Pritchard, el negociador estadounidense con Corea del Norte que dimitió del Departamento de Estado en agosto por discrepancias con la posición oficial de Washington, señaló en un artículo publicado en el *Financial Times* el pasado 15 de octubre que sería necesario negociar un paquete de medidas recíprocas. Pritchard añadió que habría además que combinar la negociación multilateral con conversaciones bilaterales y que EEUU debería nombrar un negociador especial para Corea del Norte, apoyado directamente por la Casa Blanca.

Otra propuesta de medidas sincronizadas y paralelas ha sido la de Curt Weldon, representante republicano por Pennsylvania y vicepresidente del Comité de Servicios Armados del Congreso: su primera fase consistiría en un pacto de no agresión de un año,

la renuncia a los programas nucleares, la vuelta al TNP, una iniciativa multilateral de cooperación económica y el reconocimiento diplomático de Corea del Norte; la segunda fase abarcaría los siguientes extremos: el pacto de no agresión se tornaría permanente, Corea del Norte se haría observador de la Comisión de Helsinki y se comprometería a progresar en cuanto a derechos humanos, Pyongyang ratificaría el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, se acordaría la eliminación completa del programa nuclear y se iniciaría una relación inter-parlamentaria bilateral.

Finalmente, analistas como Michael O'Hanlon, de la Brookings Institution, defienden que se ofrezca a Corea del Norte ayuda económica, lazos diplomáticos y, sobre todo, garantías de seguridad que conduzcan a un tratado de paz. A cambio, Pyongyang tendría que acelerar decididamente sus reformas económicas (al estilo chino o vietnamita), desmantelar sus programas nuclear, de armas biológicas y de misiles, reducir sus fuerzas convencionales, cesar su actividad de tráfico de drogas y de moneda falsa, solucionar el contencioso con Japón sobre los secuestros e iniciar un diálogo sobre derechos humanos con la comunidad internacional. En la misma línea, Ralph Cossa, presidente del Pacific Forum CSIS, ha propuesto un tratado de paz entre las dos Coreas, que sería firmado también por EEUU y China y apoyado por Moscú y Tokio.

**Conclusiones:** La evolución de la crisis en las últimas semanas no parece ofrecer sino más confusión. Hay signos positivos, como la aparente mayor flexibilidad de EEUU (aunque sin cambios sustanciales de fondo en la posición de Washington), pero que coexisten con amenazas cada vez más serias por parte norcoreana.

En cualquier caso, la estrategia de EEUU, en un contexto de diferencias de opinión en el seno de la propia administración Bush, carece de coherencia y, en opinión de muchos críticos, está desencaminada. Optar por el colapso del régimen es probablemente ingenuo y seguramente peligroso, en parte porque la reacción de Pyongyang puede ser cada vez más agresiva y en parte porque podría acabar conduciendo irremediabilmente a una "solución" militar. Washington debería concentrarse en la única forma realista de desactivar la crisis, que es negociar el desmantelamiento del programa nuclear a cambio de garantías de seguridad, reconocimiento político y ayudas económicas. Cómo conseguir tal cosa es objeto de controversia, pero la aceptación del principio de simultaneidad no parece, en principio, estar exenta de ventajas.

*Pablo Bustelo*

*Investigador Principal para el área de Asia-Pacífico del Real Instituto Elcano y profesor titular de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid*

